

Das Europäische Parlament sollte den Fiskalvertrag vor den EuGH bringen

 verfassungsblog.de/das-europaeische-parlament-sollte-den-fiskalvertrag-vor-den-eugh-bringen/

Andreas Fischer-Lescano Do 5 Jul 2012

Do 5 Jul
2012

Die Debatte über die Rechtmäßigkeit des Fiskalvertrages wird derzeit vornehmlich als Streit um die Deutung des Grundgesetzes und nicht als europäische Diskussion über soziale Gerechtigkeit und Demokratie geführt.

Dass der Vertrag die Austeritätspolitik mit einer Ewigkeitsgarantie versieht, die demokratische Disposition über die Finanzpolitik einschränkt und die sozialen Rechte untergräbt, ist aber nicht nur im Hinblick auf die Grundsätze des nationalen Verfassungsrechts problematisch. Denn auch auf der europäischen Ebene erodieren die Grundlagen sozialer Demokratie, so wie sie in den europäischen Verträgen und der europäischen Grundrechtecharta zum Ausdruck kommen.

Die einseitige Konzentration auf die Verfeinerung nationaler Schutznormen gegen ein unsoziales Europa, widmet der Frage nach den sozialen und demokratischen Grundlagen der EU selbst, bislang nicht hinreichend Aufmerksamkeit. Es drohen etatistische Verteidigungskämpfe, die die Bestandswahrung nationaler Sozialstaatlichkeit gegen europäische Solidaritätszumutungen ins Zentrum der Diskussion stellen.

Zwar gäbe es durchaus auch für das Bundesverfassungsgericht Möglichkeiten, die Etablierung etatistischer Bestandsgarantien zu vermeiden. Das Gericht könnte zum Beispiel im Sinne seiner historischen „Solange nicht“-Entscheidung die nationale Kontrolle der Einhaltung der Standards sozialer Demokratie temporär beschränken. Anstelle immer neue integrationsfeste Staatssphären auszuweisen, könnte das Gericht bei der Kontrolle demokratischer Standards in ein Kooperationsverhältnis zum EuGH eintreten und die Verzahnung nationaler und europäischer Sicherungsmechanismen nicht von Artikel 146 GG abhängig machen, sondern davon dass die demokratischen Standards auf europäischer Ebene verstärkt werden. Eine der transnationalen Konstellation angemessene Formulierung wäre dann: *Solange nicht* auf europäischer Ebene eine funktional äquivalente parlamentarische Kontrolle der Fiskal- und Sozialpolitik stattfindet, solange muss die Kontrolle in erster Linie national erfolgen. Wahrscheinlicher ist es aber doch, dass das Gericht im Streit über den Fiskalvertrag das Bollwerk des Nationalstaates durch die Konkretisierung des Bestands integrationsfester Sachbereiche weiter verfestigt, einzelne Zustimmungsvoraussetzungen für die deutschen Vertreter im Rat bei der Durchführung der Verträge generiert und eine Kündbarkeit des Fiskalvertrages einfordert.

Dabei wäre es dringend nötig, der Entdemokratisierung Europas auch durch eine Besinnung auf die Standards sozialer Demokratie im europäischen Rahmen entgegenzutreten. Ganz zu Recht hat der Präsident des EU-Parlaments Martin Schulz Ende Juni kritisiert, dass die europäische Schuldenbekämpfung „auf Kosten der parlamentarischen Mitwirkung“ gehe. Beim Zustandekommen des Fiskalvertrages saß das Parlament nur am Katzentisch. Die Regierungen der europäischen Mitgliedstaaten bestimmen den Kurs am Europäischen Parlament vorbei.

Dass hiergegen bislang niemand den Europäischen Gerichtshof angerufen hat, weist auf Schwächen der europäischen Gewaltenteilung hin. Während im deutschen Recht parlamentarische Minderheiten in Prozessstandschaft Rechte des Parlaments gegen andere Staatsorgane einklagen können, soll es nach herrschender Meinung im Unionsrecht eine solche Möglichkeit nicht so einfach geben.

Dabei wäre eine Klage des Europäischen Parlaments, sei es durch die Mehrheit, sei sie durch eine Minderheit initiiert, dringend nötig, damit das Europäische Parlament sein Ansehen zurückgewinnt. Es gilt, die Grundsätze sozialer Demokratie nicht mehr *gegen* Europa, sondern *in* Europa zu verteidigen. Für das Europäische Parlament

stünden Wege zur Verfügung, in denen der demokratischen Idee gerichtlich zur Durchsetzung verholfen werden könnte. Möglich wäre eine Nichtigkeitsklage gegen einzelne Kommissionsakte, aber auch eine Untätigkeitsklage.

Auch ein Gutachtenantrag nach Art. 218 Absatz 11 des AEUV ist denkbar. Nach dieser Norm kann der EuGH durch das Europäische Parlament im Hinblick auf die Vereinbarkeit völkerrechtlicher Willenserklärungen mit dem Unionsrecht um ein Gutachten gebeten werden, ausdrücklich vor Eintritt der Bindungswirkung der völkerrechtlichen Erklärung. Zwar ist die EU dem Fiskalvertrag vertraglich nicht beigetreten. Es handelt sich um einen völkerrechtlichen Vertrag einiger Mitgliedstaaten. Auf diesen kommen aber die allgemeinen Regeln des Völkerrechts zur Anwendung. Denn von den 25 Mitgliedstaaten, die den Fiskalpakt unterzeichnet haben, wurde bewusst eine völkerrechtliche Rechtsetzungsmethode gewählt. Ein völkerrechtlicher Vertrag unterliegt aber, sofern keine Sperrwirkung des Unionsrechts für Völkerrechtsverträge vorliegt, den allgemeinen Regeln des Völkerrechts.

Die Anwendung dieser allgemeinen Regeln führt dazu, dass der Fiskalvertrag als Vertrag zu Lasten eines Dritten, in diesem Fall des Völkerrechtssubjekts EU, zu kategorisieren ist. Der „Dritte“ ist aus Perspektive des Völkerrechts hier die EU, weil die vertragsschließenden Mitgliedstaaten nur teildentisch mit den Unionsstaaten sind. „Belastend“ ist der Vertrag, weil er die EU mit Durchführungsaufgaben betraut. Nach Völkergewohnheitsrecht muss in solchen Fällen das drittbetroffene Völkerrechtssubjekt, also die EU, „ausdrücklich und in Schriftform“ zustimmen. Art. 35 der Wiener Vertragskonvention über das Recht der Verträge kommt sinngemäß zur Anwendung.

Die Konstruktion der Organleihe, dass also die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Fiskalpaktes die Institutionen der EU in Anspruch nehmen, bedarf also nach dem Völkerrecht einer rechtsverbindlichen Zustimmungserklärung. Nach dem Lissabonvertrag, der der EU eine eigene Völkerrechtssubjektivität gegeben hat, unterliegt die Abgabe solcher Rechtserklärungen Verfahrensnormen, die die Zustimmung der EU an ein geregeltes Verfahren bindet. Die Zustimmung ist eine völkerrechtliche Willenserklärung, die unter den Voraussetzungen des Art. 218 AEUV abgegeben werden muss. Auch wenn die Artikel 216 ff. AEUV dem Wortlaut nach nur für völkerrechtliche Übereinkünfte gelten, wendet der EuGH die Normen auch für einseitige Bindungserklärungen an. Vor der Abgabe einer solchen Erklärung muss nach Art. 218 Absatz 6 AEUV das Europäische Parlament zustimmen. Ohne eine solche Zustimmung dürfen die EU-Institutionen, namentlich die Kommission, den Fiskalvertrag zumindest nicht ausführen, weil sie zu dem Vertrag in keiner hinreichenden rechtlichen Beziehung stehen.

Das Europäische Parlament täte gut daran, diese Notwendigkeit parlamentarischer Beteiligung gerichtlich klarstellen zu lassen. Das könnte den gubernativen Rechtssetzungsstil auf europäischer Ebene in die Schranken weisen. Das Gutachtenverfahren würde es dem EuGH erlauben, primärrechtliche Pflöcke demokratischer Kompetenzverteilung bei der völkerrechtlichen Vertretung der EU einzuschlagen. Im Gutachtenverfahren können aber auch die übrigen bislang strittigen Punkte zur Überprüfung gestellt werden. So ist beim Fiskalvertrag nach der bisherigen Praxis davon auszugehen, dass die Zulässigkeit der Organleihe im Kompetenzgefüge der EU die Zustimmung aller Mitgliedstaaten verlangt. Die Wahrung dieser Binnenkompetenzordnung ist Voraussetzung der Ausübung der völkerrechtlichen Außenkompetenz. Aber auch das Sanktionsregime für Defizitstaaten, das in den sogenannten Six-Pack-Verordnungen in fragwürdiger Weise entwickelt und im Fiskalvertrag in Bezug genommen wird, kann bislang im unionalen Primärrecht kaum hinreichend verankert werden. Dass nationale Haushalte unter europäischen Genehmigungsvorbehalt gestellt werden, scheint ohne Primärrechtsänderung nur schwer realisierbar.

Man wird vor dem EuGH ferner deutlich machen müssen, dass auch eine Norm wie Artikel 7 des Fiskalvertrages, der das Abstimmungsverhalten im Rat anleiten und einseitig an fiskalische Rationalitäten binden soll, ein Verfahrensfremdkörper im unionalen Institutionengefüge ist. Widerstrebende Rationalitäten wie das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht, Grund- und Menschenrechte und eine demokratische Sozialpolitik werden durch diese Norm der allesübertrumpfenden Austeritätspolitik untergeordnet.

Über diese komplexen Fragen sollte ein Gutachten beim EuGH eingeholt werden. Das wäre einerseits für das Europäische Parlament Gelegenheit der eigenen Marginalisierung entgegenzutreten. Zu hoffen wäre aber zugleich, dass der EuGH die Gelegenheit zu nutzen wüsste, in einem solchen Verfahren die unverfügbaren Grundsätze sozial

und demokratisch organisierter Herrschaft des Rechts in Europa den Akteuren ins Gedächtnis zu rufen.

Andreas Fischer-Lescano ist geschäftsführender Direktor des Zentrums für Europäische Rechtspolitik und Professor für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht an der Universität Bremen.

LICENSED UNDER CC BY NC ND

SUGGESTED CITATION Fischer-Lescano, Andreas: *Das Europäische Parlament sollte den Fiskalvertrag vor den EuGH bringen*, *VerfBlog*, 2012/7/05, <http://verfassungsblog.de/das-europische-parlament-sollte-den-fiskalvertrag-vor-den-eugh-bringen/>.